

Entwicklung und Perspektiven der europäischen Migrations- und Asylpolitik

Angenendt, Steffen

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Angenendt, S. (2002). Entwicklung und Perspektiven der europäischen Migrations- und Asylpolitik. *Die Friedens-Warte*, 77(1-2), 143-172. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-218726>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Entwicklung und Perspektiven der europäischen Migrations- und Asylpolitik

Steffen Angenendt, Berlin

Die Migrations- und Asylpolitik hat sich zu einem wichtigen Thema der europäischen politischen Zusammenarbeit entwickelt. Dies ist nicht nur eine Folge des gestiegenen Problemdrucks, sondern auch der 1997 im Amsterdamer Vertrag beschlossenen Vergemeinschaftung dieses Politikbereiches. Dort haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, bis zum Jahr 2004 gemeinsame Regelungen unter anderem für die Aufnahme von Migranten und Flüchtlingen sowie deren sozial- und arbeitsrechtliche Stellung zu erarbeiten. Die Europäische Kommission hat in diesem Prozess eine führende Rolle übernommen und inzwischen Vorschläge zu nahezu allen Einzelaspekten einer gemeinschaftlichen Politik vorgelegt. Diese wurden allerdings von vielen Mitgliedstaaten nur mit großer Zurückhaltung aufgenommen, da Entscheidungen darüber, wie Flüchtlinge geschützt werden sollen und welche Migranten einwandern dürfen, nach wie vor zu den Kernbereichen nationaler Souveränität zählen.

Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über den derzeitigen Stand in diesem äußerst dynamischen und, obwohl für die Bürger sehr wichtigen, bislang hauptsächlich nur in Expertenkreisen diskutierten Politikbereich. Dabei werden die Vorschläge strukturiert und die Reaktionen wichtiger europäischer Akteure, insbesondere des Europäischen Parlaments und einiger Nicht-regierungsorganisationen, zusammengefasst. Unter anderem soll gefragt werden, welche Bedeutung die migrations- und asylpolitische Kooperation für die europäische Integration besitzt, wie sich die Zusammenarbeit auf diesem Feld bisher entwickelt hat, welche Vorschläge die Europäische Kommission im Einzelnen vorgelegt hat und wie die Perspektive der europäischen Migrations- und Asylpolitik aussehen könnte. Da sich die Mitgliedstaaten – auch hier die entscheidenden politischen Akteure – jedoch bislang nur vereinzelt und jeweils lediglich zu Teilaspekten geäußert haben, ist eine Einschätzung der Realisierungschancen der Kommissionsvorschläge noch nicht möglich. Insgesamt kann aber ein Eindruck des Reformpotentials vermittelt werden, das in den bisherigen Vorschlägen steckt.

1. Bedeutung der Kooperation für die europäische Integration

Die gemeinschaftliche Migrations- und Asylpolitik hat nicht nur wegen des Zwanges zur Verwirklichung der vertraglichen Bindungen an Bedeutung ge-

wonnen. In vielen Ländern ist auch die Einsicht gewachsen, dass die europäischen Staaten aus demografischen und wirtschaftlichen Gründen viel stärker als bisher auf Zuwanderung angewiesen sein werden. Angesichts der weltwirtschaftlichen Verflechtung der EU-Staaten sowie der demographischen Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung wird immer klarer, dass die Bedeutung von Qualifikation und Wissen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften weiter steigt und dass Wissen zunehmend importiert werden muss, wenn der Wohlstand langfristig gesichert werden soll. Dazu muss der internationale Austausch gestärkt werden, wobei die Steuerung der Wanderungsbewegungen künftig nur noch in zwischenstaatlicher und internationaler Kooperation möglich sein wird.

Dieser Wahrnehmungswandel zeigt sich u.a. daran, dass in einigen EU-Staaten über die Anwerbung hoch qualifizierter Arbeitskräfte und über umfassende langfristige Gesamtkonzepte für eine geregelte Einwanderung nachgedacht wird. Diese Überlegungen sind unterschiedlich weit gediehen. Im Kern geht es dabei immer um die Festlegung, wie viele Zuwanderer welcher Art für welchen Zeitraum aus ökonomischen und demografischen Gründen aufgenommen werden sollen, wie diese Zuwanderung gesteuert werden kann und wie dies mit humanitären Verpflichtungen, wie sie sich etwa aus der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) ergeben, zu vereinbaren ist. In vielen Ländern ist zudem die Aufmerksamkeit für die Integrationsdefizite der bereits in den vergangenen Jahrzehnten zugewanderten Menschen gestiegen. Es wird nach Konzepten gesucht, wie diese Defizite abgebaut werden können und die Integration von neuen Zuwanderern unterstützt werden kann.

Dieser Einstellungswandel findet jedoch nur sehr langsam statt. In vielen EU-Staaten dominiert nach wie vor die Auffassung, dass es angesichts der oftmals hohen einheimischen Arbeitslosigkeit keinen (volks-)wirtschaftlichen Bedarf an zusätzlicher Zuwanderung gebe, dass zur Beseitigung von Arbeitskräfteengpässen keine Zuwanderung nötig sei, weil diese aus den inländischen Potenzialen gedeckt werden könne, und dass die demografischen Probleme der Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung aus eigener Kraft gelöst werden könnten. Dahinter steht häufig die Überzeugung, dass eine durch weitere Einwanderung bedingte größere ethnische Heterogenität der Gesellschaft grundsätzlich abzulehnen sei.

Schließlich hängt die aktuelle Bedeutung der migrations- und asylpolitischen Zusammenarbeit auch noch mit der seit den terroristischen Angriffen auf die USA verstärkten Debatte über innere Sicherheit zusammen. In einigen EU-Staaten sind inzwischen Netzwerke von terroristischen Organisationen identifiziert worden, und es ist deutlich geworden, dass auch die EU ein Ruhe-, Rückzugs- und Vorbereitungsraum für terroristische Gewalttäter ist. Zudem ist nicht auszuschließen, dass die EU-Staaten selbst zum Schauplatz

solcher Gewalttaten werden. Es besteht zwar kein empirisch nachweisbarer direkter Zusammenhang zwischen der Einwanderungspolitik eines Landes und der Anwesenheit potenzieller Gewalttäter, da diese angesichts des weltweiten Abbaus von Grenzkontrollen auch als Touristen oder Geschäftsleute einreisen können. Trotzdem besteht die Notwendigkeit, diesen Aspekt in der gemeinschaftlichen Migrations- und Asylpolitik zu berücksichtigen.

2. Die bisherige migrations- und asylpolitische Zusammenarbeit

Zu den wichtigsten Bereichen der bisherigen migrations- und asylpolitischen Zusammenarbeit gehören die vertragliche Zusammenarbeit und die Verwaltungskooperation.¹ Sie haben zu einem Funktionswandel der Migrations- und Asylpolitik im europäischen Integrationsprozess beigetragen.

2.1. Die vertragliche Zusammenarbeit

Mit der Unterzeichnung des Schengener Abkommens durch die Benelux-Staaten, Deutschland und Frankreich im Jahr 1985 begann eine neue Phase der migrations- und asylpolitischen Kooperation. Die bis dahin rein intergouvernementale Zusammenarbeit außerhalb der EG ohne rechtlich verbindliche Verfahren, Instrumente und gemeinsame Ziele wurde zu einer zumindest in Teilen vergemeinschafteten Kooperation mit vertraglich festgelegten Zielsetzungen und Instrumenten.

Das Schengener Abkommen sah den Abbau der Grenzkontrollen und eine Angleichung der Visavorschriften vor. 1990 wurde es durch das Dubliner Abkommen ergänzt, das Verfahren zur Bestimmung des für ein Asylverfahren zuständigen Staates enthielt. Zudem unterzeichneten die Mitglieder der Schengen-Gruppe das Durchführungsabkommen zum Schengener Abkommen. Diese Abkommen waren im Wesentlichen binnenmarktf flankierende Maßnahmen. Ihnen lag zudem das Prinzip zugrunde, die Interessen der Mitgliedstaaten möglichst weitgehend zu wahren.

Mit dem Maastrichter Vertrag von 1992 wurde erstmals eine allgemeine vertragsrechtliche Grundlage für die migrationspolitische Zusammenarbeit geschaffen. Asylpolitik, Außengrenzkontrollen und Einwanderungspolitik wurden als „Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse“ bezeichnet. Die intergouvernementale Zusammenarbeit und damit ihre Abhängigkeit von der Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten blieb allerdings das bestimm-

¹ Vgl. zur Entwicklung der Zusammenarbeit Steffen Angenendt, Die Europäische Union als Einwanderungsgebiet, in: Europa-Handbuch, hg. von Werner Weidenfeld, 2. überarb. Aufl. Bonn 2002, S. 543–554, sowie zu den Teilbereichen der Zusammenarbeit Véronica Tomei, Europäisierung nationaler Migrationspolitik, Stuttgart 2001.

de Strukturmerkmal. Es handelte sich auch hier um eine hochgradig autonomieschonende Kooperationsform. Eine Ausnahme bildet die Zusammenarbeit im Bereich der Visapolitik, in dem es zum Teil, beispielsweise hinsichtlich des Visumformulars und der Liste der visumpflichtigen Staaten, zur Vergemeinschaftung kam.

Durch den Amsterdamer Vertrag von 1997 wurden auch wichtige migrations- und asylpolitische Bereiche in die Gemeinschaftszuständigkeit überführt. Allerdings erhielt die Gemeinschaft die ausschließliche Kompetenz nur für die im Vertrag aufgeführten Bereiche. Wie schon der Maastrichter enthielt auch der Amsterdamer Vertrag Regeln, die den Staaten die Berücksichtigung ihrer Interessen garantieren sollen: Während im Maastrichter Vertrag das Einstimmigkeitsprinzip galt, wurde im Amsterdamer Vertrag die grundsätzliche Vergemeinschaftung der Migrations- und Asylpolitik von Sonderpositionen für einzelne Mitglieder flankiert.

Die Institutionen der Gemeinschaft wurden durch diesen Vertrag zwar gestärkt. Allerdings entscheidet der Rat während einer fünfjährigen Übergangsphase in fast allen Fragen noch einstimmig, die Kommission muss sich das Initiativrecht mit den Mitgliedstaaten teilen, und das Parlament besitzt auch weiterhin nur ein Anhörungsrecht. Erst nach dieser Übergangszeit können – und zwar auch nur auf einstimmigen Beschluss des Rates – in bestimmten migrationspolitischen Bereichen qualifizierte Mehrheitsentscheidungen und das Mitentscheidungsverfahren eingeführt werden.

Im Amsterdamer Vertrag ist deutlich zu erkennen, in welchen Bereichen sich die Kooperationsinteressen der Mitgliedstaaten durchgesetzt haben. Dies war der Fall bei der Kontrolle der Außengrenzen, der Visaerteilung und der Freizügigkeit für kurzfristige Aufenthalte, der Bestimmung des für den Asylantrag zuständigen Staates, den Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern, der Flüchtlingsanerkennung und dem vorübergehenden Schutz. Zudem hatten die Mitgliedstaaten großes Interesse an einer gemeinsamen Bekämpfung der illegalen Einwanderung, gemeinsamer Rückführung, der Einführung verbesserter rechtlicher Instrumente, institutionellen Reformen und der Einfügung des Schengener Besitzstandes.

Es ist aber auch offensichtlich, in welchen Bereichen die Mitgliedstaaten Befürchtungen bezüglich eines Souveränitätsverlustes hatten: So galt die Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes zunächst nur für 13 Mitgliedstaaten, und es wurden Möglichkeiten einer „engeren Zusammenarbeit“ bzw. eines „Opt-out“ geschaffen. Außerdem wurde die weitere Entwicklung der Innen- und Justizpolitik nur lückenhaft definiert, und es wurde keine Übereinstimmung hinsichtlich der sozialen und wirtschaftlichen Integration von legalen Einwanderern und eines Lastenausgleichssystems erreicht. Schließlich

fiel mit der fünfjährigen Übergangszeit auch die Reform der Entscheidungsverfahren nur zögerlich aus.

2.2. Die Verwaltungszusammenarbeit

Ähnlich wie die vertragliche Kooperation ist in den neunziger Jahren auch die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten intensiviert geworden. Diese Entwicklung ist durch drei Aspekte gekennzeichnet: die Herausbildung einer europäischen migrationspolitischen Bürokratie, die programmatische Kontinuität der migrationspolitischen Maßnahmen sowie die Verrechtlichung der Zusammenarbeit.

Bereits vor Maastricht hatte die Ad-hoc-Zusammenarbeit der Behörden zugenommen, beispielsweise bei der Zusammenarbeit der für Rückführungen zuständigen Behörden. Der Maastrichter Vertrag begründete dann eine rechtliche Verpflichtung zur Verwaltungskooperation in migrationspolitischen Bereichen. Im Amsterdamer Vertrag verpflichteten sich die Staaten darüber hinaus ausdrücklich zur Zusammenarbeit ihrer Dienststellen mit der Kommission. Diese transnationale Verwaltungskooperation ist die operationelle Basis der europäischen Zusammenarbeit.

Ein wichtiger Kooperationsbereich ist die Visumpolitik, bei der sich die Mitgliedstaaten nicht nur über die visumpflichtigen Staaten einigen müssen, sondern auch über die Visumpraxis. Dementsprechend hat der Rat 1996 eine Empfehlung verabschiedet, nach der die konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten bei der Visumerteilung zusammenarbeiten sollen. Die Schengen-Mitgliedstaaten haben sogar gemeinsame konsularische Instruktionen erlassen, die das Verwaltungsverfahren von der Antragstellung über die Prüfung und die Entscheidung bis hin zur Ausstellung normieren.

Insgesamt nimmt die Verwaltungszusammenarbeit wegen ihres vertrauensbildenden Charakters, des Austauschs von Erfahrungen und der Synergieeffekte inzwischen eine Schlüsselstellung in der europäischen Kooperation ein. Zur transnationalen Verwaltungszusammenarbeit gehört auch die operative Kooperation bei Polizeiaktionen.

2.3. Der Funktionswandel der Migrations- und Asylpolitik im Integrationsprozess

Die migrationspolitische Zusammenarbeit in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft war zunächst nicht anderes als eine Ausgleichsmaßnahme für den gemeinsamen Binnenmarkt. In den achtziger Jahren hatten einige Referenden über die künftige Entwicklung der Gemeinschaft eine sinkende Zustimmung zum Integrationsprojekt aufgezeigt. Vielen Regierungen wurde bewusst, dass die Legitimität des Integrationsprozesses auf dem Spiel steht,

wenn die Bürger nicht die Relevanz der europäischen Politik für ihren Alltag erkennen können. Der Amsterdamer Vertrag mit seinem Ziel eines „schrittweisen Aufbaus eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ gestand der Migrations- und Asylpolitik daher eine Bedeutung zu, die erstmals deutlich über den Charakter einer Ausgleichsmaßnahme hinausging.

Der Wiener „Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Amsterdamer Vertrages“ vom Dezember 1998 bettete die Migrationspolitik in das Konzept eines gemeinsamen Rechtsraumes und der inneren Sicherheit ein. Der Plan sah zahlreiche rechtsverbindliche Akte vor, was einen Fortschritt gegenüber der zuvor üblichen Praxis unverbindlicher Erklärungen und Entschlüsse bedeutete.

Im Oktober 1999 fand in Tampere/Finnland auf Anregung von Kommissionspräsident Jacques Santer ein Sondergipfel zur Innen- und Justizpolitik statt. Dieser beschloss die Entwicklung eines allgemeinen Rahmens für die Migrations- und Asylpolitik, einschließlich von Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen und Beschäftigungsmöglichkeiten von Migranten sowie zur Konfliktverhütung in den Herkunftsländern, was durch eine Einbeziehung der außenwirtschaftlichen und außenpolitischen Instrumente der EU erreicht werden sollte. Zudem sollte ein „Gemeinsames Europäisches Asylsystem“ mit allgemeinen Standards für Asylverfahren, Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern und einem einheitlichen Status für anerkannte Asylbewerber eingeführt. Außerdem sollten Regelungen für legal in der EU lebende Ausländer sowie gemeinsame Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit entwickelt werden.

Allerdings wurden auch auf diesem Gipfel aufgrund der Bedenken einzelner Mitgliedstaaten wichtige politische Themen nicht behandelt. So gab es weder eine Einigung über ein konkretes Einwanderungskonzept, das gemeinsame Kriterien für die legale Zuwanderung vorgesehen hätte, noch über eine Zuwanderungspolitik, die der demografischen Überalterung in den Mitgliedstaaten entgegenwirken könnte. Beschlossen wurde lediglich die Einrichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds.

Die EU-Kommission bewertete die Beschlüsse von Tampere als „Meilenstein im Integrationsprozess“. Tatsächlich fiel das Maßnahmenpaket weit weniger restriktiv aus, als viele Beobachter vor dem Gipfel erwartet hatten. Stattdessen wurde die GFK als unantastbare Grundlage der europäischen Asylpolitik bestätigt, und es wurden Schutzmaßnahmen für Menschen aus Kriegs- und Bürgerkriegssituationen beschlossen. Allerdings konnte der Europäische Rat sich nicht darauf einigen, die Herstellung eines gemeinsamen Asylsystems mit einer entsprechenden Anpassung aller nationalen Regelungen zu vereinbaren. Auch hinsichtlich der Lastenteilung wurden keine wirklichen Fortschritte erzielt.

Der Europäische Rat in Nizza vom Dezember 2000 zu den institutionellen Reformen der EU brachte keine weiteren Fortschritte in der Migrations- und Asylpolitik. Das Einstimmigkeitsprinzip blieb erhalten, die Mitgliedstaaten wurden lediglich zu einer schnellen Einigung bezüglich der Bekämpfung des Menschenhandels und der illegalen Einwanderung aufgefordert. Verkündet wurde allerdings die Charta der Grundrechte der EU, die auch einige migrations- und asylpolitische Vorgaben enthält, etwa zur Freizügigkeit von legal in der EU lebenden Drittstaatsangehörigen.

Die intensivierte migrations- und asylpolitische Zusammenarbeit der EU-Staaten hat sich nicht nur auf die Innen- und Justizpolitik, sondern auch auf die Außenbeziehungen der Union ausgewirkt. So müssen die Beitrittskandidaten den Schengen-Acquis übernehmen, und die Debatte migrationspolitischer Fragen gehört zum „strukturierten Dialog“ mit diesen Staaten. Die Kandidaten werden regelmäßig über die Entscheidungen der EU-Staaten in diesem Bereich informiert und berichten ihrerseits über die von ihnen erzielten Fortschritte. Die EU-Staaten unterstützen den Aufbau von Asyl- und Grenzschutzverwaltungen in den Beitrittsländern technisch, administrativ, gesetzgeberisch und finanziell. Auch in die vertraglichen Beziehungen zu anderen Drittstaaten werden migrationspolitische Aspekte zunehmend aufgenommen. So hat der Rat der Innenminister empfohlen, in multilaterale Verträge zwischen der EG, den Mitgliedstaaten und Drittstaaten regelmäßig Rückübernahmeklauseln aufzunehmen. Schließlich werden im Rahmen der „Euro-mediterranen Partnerschaft“ ebenfalls regelmäßig Migrationsfragen diskutiert, wie auch im Rahmen des transatlantischen Dialogs zwischen der EU, den USA und Kanada.

Grundsätzlich gilt für den Funktionswandel der Migrations- und Asylpolitik, dass die europäische Ebene zunehmend zu einem Bezugspunkt der innenpolitischen Auseinandersetzung in den Mitgliedstaaten geworden ist. Dies ist allerdings bislang noch weitgehend unspezifiziert geschehen: In der Regel wurden nicht konkrete migrationspolitische Maßnahmen der EU-Kooperation zum Gegenstand der innenpolitischen Debatte gemacht, sondern die europäische Ebene wurde prinzipiell als die anzustrebende Problemlösungsebene benannt. Dies war und ist in vielen EU-Staaten, insbesondere auch in der deutschen Debatte der neunziger Jahre über migrations- und asylpolitische Reformen zu beobachten.

Zusammenfassend lassen sich vier wichtige Aspekte des Funktionswandels der europäischen Kooperation in der Migrations- und Asylpolitik feststellen:

1. die *funktionale Veränderung* dieses Politikbereiches von einer Rahmenbedingung der EWG-Binnenmarktintegration zur Unterstützung des Aufbaus des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“;

2. die gegenwärtig große *politische Dynamik* dieses Politikbereiches, wobei jedoch einige Mitgliedstaaten aus Souveränitätsbedenken eine vertiefte Integration zu verhindern suchen;
3. das damit verbundene *Ringens um die Form dieser Zusammenarbeit*, die sich in dem Gegensatz „intergouvernemental/gemeinschaftlich“ zeigt, und schließlich
4. der *Rollenwechsel der EU-Kommission* vom Erfüllungsgehilfen zur treibenden Kraft der Integration.

3. Die Kommissionsvorschläge und politische Stellungnahmen

Die Kommission hat inzwischen zahlreiche Vorschläge zu allen Teilbereichen einer umfassenden Migrations- und Asylpolitik vorgelegt.

3.1. Migrationspolitik

In ihren Vorschlägen zur Migrationspolitik geht die Kommission davon aus, dass der seit fast 30 Jahren gültige Einwanderungsstopp der heutigen Lage nicht mehr entspricht. Zum einen habe der Einwanderungsdruck zugenommen, und zum anderen hätten einige Mitgliedstaaten aufgrund ihres Arbeitskräftemangels wieder begonnen, Arbeitskräfte aus Drittstaaten anzuwerben. Von daher sollten die Mitgliedstaaten akzeptieren, dass die Einwanderung nicht aufzuhalten sei, sondern zum maximalen Nutzen der Aufnahme- wie der Herkunftsländer sowie der Migranten geregelt werden müsse. Die Mitgliedstaaten sollten daher legale Einwanderungsmöglichkeiten für Arbeitsmigranten schaffen.²

Bezüglich der Steuerung der Wanderungsbewegungen hatte der Europäische Rat die Notwendigkeit eines umfassenden Ansatzes betont, der auch politische Aspekte, Menschenrechte sowie entwicklungspolitische Fragen umfasst und die Herkunfts- und Transitstaaten einschließt. Dies verlangt nach Ansicht des Rates einen intensiven Dialog zwischen den Aufnahme-, den Transit- und den Herkunftsstaaten sowie den Migranten selbst. Es seien Informationskampagnen notwendig, durch die sich mögliche Migranten über die Einwanderungsmöglichkeiten, die Bedingungen im Aufnahmestaat und über die Gefahren einer illegalen Einwanderung und des Menschenhandels informieren könnten. Die Anstrengungen zur Entwicklung einer gemeinsamen Visapolitik müssten verstärkt werden, verbunden mit einer Bekämpfung der Fälschung von Dokumenten und der unrechtmäßigen Verwendung von Reisedokumenten. Zugleich müsse die illegale Einwanderung bekämpft wer-

² Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft, KOM (2000) 757 endg.

den, und zwar durch polizeiliche Zusammenarbeit, Außengrenzkontrollen, Bekämpfung des Menschenhandels und Hilfe für die Opfer. Ein wichtiges Element der Einwanderungspolitik sei die freiwillige Rückkehr von Personen, denen die Einreise in einen Mitgliedstaat verweigert wurde oder die ihr Aufenthaltsrecht verloren haben. Falls die Bemühungen um die freiwillige Rückkehr wirkungslos bleiben, müsse auch die Rückführung möglich sein. Wichtige Instrumente dafür seien Rückübernahmeabkommen sowie gemeinsame Standards für aufenthaltsbeendende Maßnahmen, Abschiebehaft und Abschiebung.

Die Kommission ergänzte, dass die Partnerschaft mit den Herkunfts- und Transitländern eine wichtige Rahmenbedingung einer umfassender Migrationspolitik sei, und arbeitete die Programme TACIS und PHARE aus, mit Hilfe derer die Wirtschaftslage in den Herkunfts- und Transitländern verbessert, die Reform der Rechtsvorschriften unterstützt, die Strafverfolgung effektivisiert und die Grenzkontrolle modernisiert werden soll. Zudem wurde im Dezember 1998 die Hochrangige Gruppe „Asyl und Migration“ eingesetzt, die in der Folge Aktionspläne für Staaten oder Regionen erstellt hat³, deren Umsetzung beginnen soll, sobald die entsprechenden Finanzmittel verfügbar sind.

3.1.1. Ein- und Ausreise und Erwerbstätigkeit von Drittstaatlern

Im Juli 2001 legte die Kommission einen Richtlinienvorschlag zur Ein- und Ausreise sowie zur Erwerbstätigkeit von Drittstaatlern vor.⁴ Die Verfahren sollten transparent sein und potenziellen Arbeitsmigranten durch eine eindeutige Bestimmung ihrer Rechte und Pflichten eine rationale Entscheidung ermöglichen. Dabei sollte einerseits temporären Arbeitskräften ein sicherer Rechtsstatus gewährt und andererseits denjenigen, die langfristig einwandern wollen und bestimmte Kriterien erfüllen, der Erwerb eines dauerhaften Status ermöglicht werden. Die Antragsverfahren sollen einfach gestaltet sein und die innerstaatliche Arbeitsmarktlage berücksichtigt werden. Dabei soll der Grundsatz angewendet werden, dass Drittstaatler nur nach einer Arbeitsmarktpfung beschäftigt werden dürfen. Insgesamt sollen die Regelungen angesichts der unterschiedlichen Entwicklungen der Arbeitsmärkte flexibel

³ Bislang wurden sechs Aktionspläne ausgearbeitet: für Afghanistan und die Nachbarregion (11424/99 JI 73 AG 28), den Irak (11425/99 JI 74 AG 29), Marokko (11426/99 JI 75 AG 30), Somalia (11427/99 JI 76 AG 31), Sri Lanka (11428/99 JI 77 AG 32), sowie Albanien und die Nachbarregion (7886/1/00 JI 40 AG 41).

⁴ Vorschlag für eine Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen, zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit, KOM (2001) 386 endg.

sein und sowohl den Interessen der Arbeitgeber entsprechen als auch die Rechte der Zuwanderer wahren.

Die Richtlinie sieht vor, dass für die Einreise und den Aufenthalt zur Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit vom Arbeitnehmer selbst oder von seinem potenziellen Arbeitgeber ein entsprechender Titel („Aufenthaltstitel-Arbeitnehmer“) beantragt werden muss, und zwar entweder bei der Vertretung des Mitgliedstaates im Heimatland des Antragstellers oder in dem betreffenden Mitgliedstaat, falls sich der Antragsteller dort bereits legal aufhält. Der Antragsteller muss einen gültigen Arbeitsvertrag oder ein verbindliches Stellenangebot vorweisen. Dem Antrag müssen ein Nachweis, dass der Antragsteller die zur Ausübung der Tätigkeit erforderlichen Fertigkeiten besitzt, ein Nachweis über ausreichende Eigenmittel, ein Führungszeugnis, ein Krankenversicherungsnachweis sowie der Nachweis, dass die betreffende Stelle nicht mit einem Arbeitnehmer des Mitgliedstaates besetzt werden konnte, beigelegt werden. Für diesen Nachweis muss das Stellenangebot vier Wochen lang ergebnislos durch die Arbeitsvermittlungsstellen mehrerer Mitgliedstaaten ausgeschrieben worden sein, beispielsweise über das European Employment Services Network (EURES). Unionsbürger und Angehörige bestimmter Drittstaaten genießen dabei Vorrang. Eine Ausnahme soll für Beschäftigungssektoren gemacht werden, in denen ein dauerhafter Arbeitskräftemangel herrscht. Der Aufenthaltstitel ist zunächst auf höchstens drei Jahre befristet. Für eine Verlängerung gelten die gleichen Bedingungen wie für den Erstantrag. Bei längerer Arbeitslosigkeit kann der Aufenthaltstitel entzogen werden.

Für Einwanderer, die eine selbständige Tätigkeit ausüben wollen, ist der „Aufenthaltstitel-Selbstständiger“ vorgesehen, der ebenfalls im Heimatland oder im Mitgliedstaat beantragt werden kann. Der Antragsteller muss dafür u.a. die für die entsprechenden Investitionen benötigten Finanzmittel nachweisen und aufzeigen, dass seine Tätigkeit der Beschäftigungssituation und der Wirtschaftsentwicklung des Mitgliedstaates dient. Die Überprüfung erfolgt anhand eines Geschäftsplans. Um die Behörden bei dieser Prüfung zu unterstützen, können die Mitgliedstaaten die Dienste von Sachverständigen in Anspruch nehmen und vom Antragsteller die Beurteilung durch eine angesehene, international tätige Wirtschaftsprüfungs- bzw. Steuerberatungsfirma verlangen.

Darüber hinaus sieht die Richtlinie auch Aufenthaltstitel für Saisonarbeiter, grenzüberschreitende Arbeitnehmer, innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer, in Ausbildung stehende Personen und für den Jugendaustausch vor.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss des Europäischen Parlaments (EP) kritisiert in seiner Stellungnahme vom November 2001, dass Arbeitsmigranten nur dann zuwandern dürften, wenn sie ein verbindliches Stellenangebot

nachweisen könnten. Dies sei bei Einstellungen in mittleren und großen Unternehmen sinnvoll, nicht aber bei Anstellungen in privaten Haushalten oder in kleineren Betrieben. Der Ausschuss schlug daher als zweite Möglichkeit eine auf sechs Monate befristete Einreise- und Aufenthaltsberechtigung zwecks Arbeitsuche vor. Die Genehmigung müsse jeweils in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern in dem betreffenden Mitgliedstaat erteilt werden. Die Antragsteller für diese Berechtigung müssten ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts und eine Krankenversicherung nachweisen. Zudem müsse der Vorrang für Staatsangehörige und Unionsbürger bei der Stellenbesetzung zwar denjenigen gegenüber gelten, die erstmalig einen Antrag auf einen Aufenthaltstitel stellen, nicht aber gegenüber Drittstaatlern, die sich bereits legal in dem Mitgliedstaat aufhalten. Einige Bescheinigungen, die dem Antrag auf Aufenthaltsgenehmigung beizufügen sind, erschienen dem Ausschuss ebenso unangemessen wie die Bestimmungen zum Entzug der Aufenthaltsgenehmigung bei Arbeitslosigkeit.

Der Ausschuss der Regionen des EP verlangte in seiner Stellungnahme vom November 2001, den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften mehr Gewicht bei der Bestimmung der Sektoren mit Arbeitskräftemangel zu geben und den Informationsfluss von der lokalen und der regionalen Ebene sowohl zur europäischen Ebene wie auch zu den Arbeitgebern vor Ort zu fördern. Zur Rückkehrförderung sei es unabdingbar, dass die Arbeitsmigranten die in Europa erworbenen Leistungsansprüche nach ihrer Rückkehr in das Herkunftsland nicht verlieren.

3.1.2. Regelung des langfristigen Aufenthaltes

Der Richtlinienvorschlag der Kommission zum langfristigen Aufenthalt⁵ soll bestimmen, unter welchen Voraussetzungen ein in einem Mitgliedstaat ansässiger Drittstaatler eine langfristige Aufenthaltsberechtigung erwerben kann und sich in auch anderen Mitgliedstaaten aufhalten darf. Nach Ansicht der Kommission bedarf es der Festlegung eines gemeinsamen Status, um die vom Europäischen Rat in Tampere geforderte gerechte Behandlung und effektive Integration von Drittstaatsangehörigen sicherzustellen. Dieser Status soll auch für Flüchtlinge nach der GFK sowie für Drittstaatler gelten, die Familienmitglieder eines in einem anderen EU-Land lebenden Unionsbürgers sind. Die Inhaber dieses langfristigen Aufenthaltsstatus sollen hinsichtlich der Erwerbstätigkeit, der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie des Sozialschutzes und der Sozialhilfe mit Einheimischen gleichgestellt werden. Außerdem sollen sie einen hohen Schutz vor Ausweisung genießen.

⁵ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, KOM (2001) 127.

Der Status eines langfristig Aufenthaltsberechtigten muss nach dem Vorschlag zwar beantragt werden, soll aber automatisch zuerkannt werden, wenn sich der Betreffende ununterbrochen und rechtmäßig seit fünf Jahren in dem Mitgliedstaat aufhält, für den er die Aufenthaltsberechtigung beantragt, über regelmäßige und ausreichende Einkünfte sowie eine Krankenversicherung verfügt. Der Antrag muss innerhalb von sechs Monaten bearbeitet werden. Der Titel soll zehn Jahre gültig sein und automatisch verlängert werden, jedoch nicht in mehreren Mitgliedstaaten gleichzeitig erlangt werden können.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss bemängelte in seiner Stellungnahme vom Oktober 2001, dass der Richtlinienvorschlag nicht auf Familienangehörige eingehe. Diese müssten aber den dauerhaften Status erlangen können, wenn ein Mitglied ihrer Familie ihn bereits besitzt, und sollten ihn nach einem zweijährigen rechtmäßigen Aufenthalt in dem betreffenden Mitgliedstaat erhalten. Der Ausschuss empfahl zudem, die Behörden zu einer Bearbeitung des Antrags innerhalb von drei anstatt von sechs Monaten zu verpflichten. Außerdem sollte das in der Richtlinie genannte Kriterium einer Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit sowie die Bestimmungen bezüglich der notwendigen wirtschaftlichen Mittel besser definiert werden, damit es nicht zu willkürlicher Auslegung komme.

3.1.3. Familiennachzug

Bei ihrem auf Druck der Mitgliedstaaten (insbesondere Deutschlands) inzwischen mehrfach geänderten Vorschlag zur Familienzusammenführung⁶ geht die Kommission von der Einschätzung aus, dass der Familiennachzug in den letzten zwanzig Jahren eine der Hauptformen der Einwanderung gewesen ist und ein wesentliches Element für die Integration der Zuwanderer darstellt.

Die Nachzugsmöglichkeit soll generell für die Kernfamilie gelten, also für Ehegatten und minderjährige Kinder. Ein Nachzug von volljährigen Kindern und direkten Verwandten soll nur dann möglich sein, falls diesen aufgrund der Trennung ein würdevolles und unabhängiges Leben nicht möglich ist. Unverheiratete Partner können nachziehen, wenn sie im Herkunftsstaat verheirateten Partnern gleichgestellt sind. Der Antragsteller selbst muss seit mindestens einem Jahr in dem betreffenden Mitgliedstaat leben, und seine Familienangehörigen müssen sich zum Zeitpunkt der Antragstellung im Ausland aufhalten. Wird dem Antrag stattgegeben, erhalten die Familienangehörigen einen verlängerbaren Aufenthaltstitel mit derselben Gültigkeit wie der Antragsteller. Sie erhalten eine Arbeitserlaubnis, dürfen selbständig tätig werden und haben einen Anspruch auf berufliche Aus- und Fortbildung. Bei

⁶ Zuletzt: Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, KOM (2002) 225 endg.

Tod, Scheidung oder Trennung können Nachgezogene, die länger als ein Jahr in dem betreffenden Mitgliedstaat leben, einen eigenen Aufenthaltstitel erhalten. Flüchtlinge mit subsidiärem Schutz sind vom Familiennachzug ausgeschlossen.

Der Europäische Flüchtlingsrat (ECRE) verlangte in seiner Stellungnahme vom Juli 2000, die Familienzusammenführung auch Flüchtlingen mit einem befristeten Schutzstatus zu gewähren und den Nachzug nicht auf die Kernfamilie zu beschränken. Unbegleitete Minderjährige sollten innerhalb von sechs Monaten mit ihren Familien zusammengeführt werden, und Familienangehörige sollten einen eigenen Aufenthaltstitel erhalten. Die Verfahren sollten fair und effizient sein sowie von einer qualifizierten und spezialisierten Behörde bearbeitet werden, die die Flüchtlinge auch über ihr Recht auf Familienzusammenführung und das Antragsverfahren informiert.

3.1.4. Reaktionen auf die migrationspolitischen Vorschläge

Das Europäische Parlament teilte in seiner Entschließung vom 3. Oktober 2001 die Auffassung der Kommission, dass praktische Instrumente zur Einstellung von Arbeitskräften aus Drittländern benötigt würden und dass die zu diesem Zweck entwickelten Verfahren unbürokratisch und einfach sein müssten. Das Parlament forderte die Kommission auf, einen Vorschlag für eine kombinierte Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis vorzulegen, welche die Freizügigkeit innerhalb der Union ermöglicht, aber das Wohn- und Arbeitsrecht für kurzfristig Aufenthaltsberechtigte auf einen einzigen Mitgliedstaat beschränkt. Dabei sollte es jedem Mitgliedstaat überlassen bleiben, das Qualifikationsprofil und die Anzahl der gesuchten Arbeitskräfte aufgrund der Bedürfnisse seines Arbeitsmarktes, seiner demographischen Entwicklung und seiner Integrationsmöglichkeiten festzulegen.

Bei der Planung der Einwanderungspolitik sollte nach Ansicht des Parlaments auch die bevorstehende Erweiterung der Union und die möglichen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Gleichzeitig sollten Strategien zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung entwickelt werden. Um ein einheitliches System der Datenerfassung zu schaffen und zuverlässige Wanderungsdaten zu erhalten, sollten Kommission und Rat ein Europäisches Netzwerk für Migration einrichten.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss sprach sich dafür aus, auch Regelungen für niedrig qualifizierte Arbeitsmigranten zu entwickeln, da diese einen Beitrag zur Reduzierung der illegalen Einwanderung leisten könnten, sowie auch Arbeitssuchenden Einreisevisa zu erteilen. Die irreguläre Beschäftigung sollte konsequenter verfolgt werden, insbesondere durch härtere Strafen für die betreffenden Unternehmen. Gleichzeitig sollte aber die schrittweise Legalisierung von Personen mit irregulärem Status angestrebt werden.

Ein Aufenthaltsrecht sollte nach Ansicht des Ausschusses auch bei längerer Abwesenheit nicht entzogen werden können, die freiwillige Rückkehr sollte verstärkt werden und Zwangsrückführung lediglich die letzte Alternative darstellen. Migranten sollten grundsätzlich gleiche Rechte und Pflichten wie Einheimische erhalten, insbesondere im Hinblick auf den Bezug von Sozialhilfe, den Anspruch auf Gesundheitsversorgung und die Freizügigkeit in der EU.

Der Ausschuss der Regionen betonte in seiner Stellungnahme vom 2. Oktober 2001 die Auffassung, dass die Migrations- und die Flüchtlingsproblematik unterschiedliche Politikfelder seien, jedoch in einem engen Zusammenhang ständen. Dies mache einheitliche Zielsetzungen für beide Bereiche erforderlich. Dabei seien für die soziale Integration von Einwanderern Initiativen auf lokaler und regionaler Ebene wirksamer als auf nationaler Ebene. Lokale Initiativen seien auch wichtig, um Kriminalität und Fremdenhass zu dämpfen. Weiterhin betonte der Ausschuss die Notwendigkeit partnerschaftlicher Beziehungen mit den Herkunfts- und Transitländern, auch um Menschenhandel und -schmuggel zu unterbinden sowie die Rückführung von illegal Eingewanderten zu unterstützen.

Die europäischen christlichen Dachorganisationen begrüßten in ihrer Stellungnahme vom Mai 2001 die migrationspolitischen Vorschläge der Kommission und deren Absicht, eine aktive Einwanderungspolitik betreiben zu wollen. Die Migranten sollten aber, ebenso wie die ostmitteleuropäischen EU-Beitrittskandidaten, stärker in die Entwicklung dieser Politik einbezogen werden. Rückführungen sollten ausschließlich auf freiwilliger Basis erfolgen, wobei menschenrechtliche Schutzbestimmungen besonders zu beachten seien. Grundsätzlich sollten Migranten viel stärker als bisher als Bereicherung für das jeweilige Land wahrgenommen werden.

3.2. Asylpolitik

Der Europäische Rat von Tampere hatte die Kommission mit der Ausarbeitung einer europäischen Asylpolitik beauftragt, die langfristig zu einem gemeinsamen Asylverfahren und einem einheitlichen Status für Asylberechtigte führen sollte. Inzwischen hat die Kommission alle dafür notwendigen Vorschläge vorgelegt.

Die Kommission wies schon in ihrer Mitteilung vom 22. November 2000 über ein gemeinsames Asylverfahren⁷ darauf hin, dass die Gesetzgebungspolitik zwar den wichtigsten Teil des gemeinsamen europäischen Asylsystems ausmache, dass die Asylpolitik aber flankierende Maßnahmen erfordere. Ein offener Koordinierungsmechanismus soll helfen, die einzelstaatlichen Aus-

⁷ KOM (2000) 755 endg.

legungen in Übereinstimmung zu bringen, indem strategische Leitlinien, Orientierungspunkte und Kriterien zur Bewertung der Fortschritte ausgearbeitet werden. Ein jährlicher Bericht soll über die Fortschritte informieren.⁸

Vom Rat angenommen wurden bereits die Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes, die Verordnung über „Eurodac“ und die Entscheidung über die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds.

3.2.1. Vorübergehender Schutz

Am 20. Juli 2001 verabschiedete der Rat die Richtlinie über den vorübergehenden Schutz⁹, die bis Ende 2002 in innerstaatliches Recht umgesetzt werden muss. Die Richtlinie hat zum Ziel, Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle einer Massenzuwanderung von Vertriebenen aus Drittländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, festzulegen und die Verteilung der Belastungen auf die Mitgliedstaaten zu fördern. Ausgangspunkt dafür war die Feststellung, dass die Zuwanderung von Vertriebenen, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, in den vergangenen Jahren zugenommen habe, und dass die Schaffung einer Sonderregelung erforderlich sei, die den Betroffenen sofort einen vorübergehenden Schutz bietet.

Dieser Schutz soll laut Richtlinie mit den internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten gegenüber Flüchtlingen in Einklang stehen und eine eventuelle Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach der GFK nicht berühren. Da es sich um Mindestnormen handelt, ist es den Mitgliedstaaten freigestellt, günstigere Bedingungen für die Aufnahme von Vertriebenen zu schaffen. Das Vorliegen einer Massenzuwanderung muss durch einen Ratsbeschluss festgestellt werden, der für alle Mitgliedstaaten verbindlich ist. Die Richtlinie legt die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten bezüglich der Aufnahme und des Aufenthaltes dieser Menschen fest und bestimmt, dass ihnen ein angemessenes Schutzniveau geboten werden muss. Auch für die Rückkehr werden Grundsätze festgelegt. Als Reaktion auf die terroristischen Anschläge auf die USA schlug der Rat am 20. September 2001 als ergänzende Maßnahme vor zu prüfen, ob eine Befristung der Anwendung der Richtlinie in Fällen, die besondere Schutzvorkehrungen erfordern, möglich sei.

⁸ Der erste „Bericht über die Durchführung der Mitteilung KOM (2000) 755 endg. vom 22. November 2000“ wurde von der Kommission am 28.11.2001 vorgelegt: KOM (2001) 710 endg.

⁹ Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, ABl. L 212/12 vom 7.8.2001.

Das Europäische Parlament betonte hierzu, dass der Zugang zum Asylverfahren auch bei vorübergehendem Schutz gewahrt werden müsse. Eine gerechte Verteilung der Flüchtlinge mit Hilfe eines festen Schlüssels sei unabdingbar, und Rückführungen sollten nur dann möglich sein, wenn die Sicherheit und die Menschenrechte der Betroffenen garantiert werden könnten. Um einen möglichst schnellen Zugang zum Aufnahmestaat zu ermöglichen, sollten für diesen Zeitraum Visabestimmungen ausgesetzt werden können. Minderjährige Flüchtlinge sollten unverzüglich Zugang zum Bildungssystem erhalten, und auch unverheiratete Partner sollten nachziehen können, wenn in dem betreffenden Mitgliedstaat Verheiratete und Unverheiratete gleichgestellt sind.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßte im März 2001 die Kommissionsvorschläge, forderte aber, in besonderen Fällen eine Verlängerung der zweijährigen Schutzfrist zu ermöglichen und die Sozialpartner sowie nationale und regionale Nichtregierungsorganisationen an der Gestaltung der Politik zu beteiligen.

Der Ausschuss der Regionen wies in seiner Stellungnahme vom Juni 2001 darauf hin, dass ein Zugang zum Arbeitsmarkt auch für temporär Aufgenommene sinnvoll sein könne. Rückführungen sollten in Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten erfolgen, wobei die freiwillige Rückkehr materiell gefördert werden sollte. Auch dieser Ausschuss sprach sich für feste Aufnahmeschlüssel aus. Die Unterstützung der Aufnahme dieser Flüchtlinge aus Mitteln des Europäischen Flüchtlingsfonds sei zu begrüßen, es müsse allerdings deutlich gemacht werden, dass diese Mittel nicht ausreichen.

ECRE kritisierte, dass der Vorschlag keine Verfahrensvorschriften enthalte, keine Freizügigkeit für die Betroffenen vorsehe (was auch vom UNHCR bemängelt wurde) und dass der vorübergehenden Schutz aufgehoben werden könne, wenn ein Asylantrag gestellt werde. Das Recht auf Non-Refoulement solle explizit in die Richtlinie aufgenommen werden.

3.2.2. Eurodac

Ziel der am 11. Dezember 2000 von den Mitgliedstaaten angenommenen „Eurodac“-Verordnung ist es, ein System zum Vergleich der Fingerabdrücke von Asylbewerbern und anderen Flüchtlingen aufzubauen.¹⁰ Damit soll die Identität von Asylbewerbern und von Personen festgestellt werden, die bei einem irregulären Überschreiten der Außengrenzen der Gemeinschaft aufge-

¹⁰ Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens, ABl. 316 vom 15.12.2000 S. 1–10.

griffen werden. Zur effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens sollte außerdem jeder Mitgliedstaat prüfen können, ob ein Ausländer, der sich irregulär in seinem Hoheitsgebiet aufhält, in einem anderen Mitgliedstaat Asyl beantragt hat. Zum Vergleich der Fingerabdruckdaten wird ein System eingerichtet, das aus einer bei der Kommission angesiedelten computergetriebenen zentralen Datenbank und elektronischen Einrichtungen für die Datenübertragung zwischen den Mitgliedstaaten und der zentralen Datenbank besteht. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Fingerabdrücke aller über 14-jährigen Asylbewerber und aller an den Grenzen Aufgegriffenen unverzüglich aufzunehmen. Das System soll Ende des Jahres 2002 betriebsbereit sein, kann aber erst angewendet werden, wenn alle Mitgliedstaaten die für die Übermittlung der Daten notwendigen technischen Voraussetzungen geschaffen haben.

3.2.3. Der Europäische Flüchtlingsfonds

Am 28. September 2000 stimmte der Rat als flankierende Maßnahme für die gemeinsame Asylpolitik der Anlegung eines Europäischen Flüchtlingsfonds zu.¹¹ Der Fonds dient zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen. Er wurde zunächst bis Ende 2004 errichtet und mit 216 Mio. Euro ausgestattet. Eines der Ziele des Fonds ist es, die Integration der Flüchtlinge zu fördern, wobei der Rat den Mitgliedstaaten ausdrücklich nahe legt, Flüchtlingen die Möglichkeit zu bieten, durch eigene Arbeit für ihren Lebensunterhalt aufzukommen.

Der Fonds soll die Mitgliedstaaten bezüglich der Aufnahme, der Integration und der Rückführung von Flüchtlingen unterstützen. Auf Initiative der Kommission können bis zu fünf Prozent der verfügbaren Mittel für im Gemeinschaftsinteresse liegende Maßnahmen verwendet werden, darunter Studien und Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit auf Gemeinschaftsebene.

Bei einer plötzlichen Massenzuwanderung von Flüchtlingen kann der Fonds auch Sofortmaßnahmen zugunsten von Mitgliedstaaten finanzieren, wenn der Rat dies (auf Vorschlag der Kommission) einstimmig beschließt. Hierzu gehören die Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge, die Bereitstellung von Nahrungsmitteln und Bekleidung, medizinischer, psychologischer oder anderer Beistand, anfallende Personal- und Verwaltungskosten sowie Logistik- und Beförderungskosten.

¹¹ 2000/596/EG: Entscheidung des Rates vom 28. September 2000 über die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds, ABl. L 252 vom 6.10.2000, S. 12–18.

Neben diesen bereits angenommenen Vorschlägen der Kommission werden derzeit noch zahlreiche Rechtsvorschriften im Rat und im Europäischen Parlament beraten.

3.2.4. Asylverfahren

Am 20. September 2000 legte die Kommission einen Richtlinienvorschlag für Asylverfahren¹² vor, in dem legislative Instrumente und Mechanismen für ein „einfaches und zügiges Asylverfahren“ entwickelt werden, das unter anderem die „zügige Ablehnung unzulässiger und offensichtlich unbegründeter Anträge“ erlauben soll. Der Vorschlag sah drei Arten von Maßnahmen vor: Erstens sollte jedem Asylbewerber das Recht gegeben werden, gegen eine erstinstanzliche Entscheidung einen Rechtsbehelf einzulegen und in allen Stufen des Verfahrens in verständlicher Weise über seine Rechtslage informiert zu werden. Darüber hinaus waren besondere Garantien für Personen mit spezifischen Bedürfnissen, wie z.B. unbegleitete Minderjährige, vorgesehen. Zweitens sollten die Mitgliedstaaten ihre innerstaatlichen Regelungen beibehalten können, die Entscheidungsfindung sollte aber im Hinblick auf die Entwicklung einer europäischen Asylpolitik bestimmten Mindestanforderungen genügen. Dafür wurde ein dreistufiges System vorgesehen: eine den Flüchtlingsstatus bestimmende Behörde, eine administrative oder gerichtliche Beschwerdeinstanz und ein Rechtsmittelgericht. Ferner sollten sich die an der Entscheidung beteiligten Behörden über die Lage in den Herkunftsländern informieren und gegebenenfalls Sachverständige heranziehen können. Die Entscheidungen sollen einzeln, objektiv und unparteiisch getroffen und alle ablehnenden Bescheide hinreichend begründet werden. Drittens sollen bestimmte Konzepte und Begriffe einheitlich verwendet werden; insbesondere gilt dies für die Begriffe „unzulässiger Antrag“, „offensichtlich unbegründeter Antrag“, „sicherer Herkunftsstaat“ und „sicherer Drittstaat“.

Von den Mitgliedstaaten wird dabei ausdrücklich nicht verlangt, einheitliche Verfahren, Konzepte und Praktiken anzuwenden. Auch eine bevorzugte Behandlung bestimmter Fälle wird nicht untersagt, und es wird den Mitgliedstaaten zugestanden, beispielsweise in offensichtlich unbegründeten Fällen vom Prinzip der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsbehelfes abweichen zu können. Wenn aber ein Mitgliedstaat bestimmte Konzepte oder Begriffe übernimmt, muss sich deren Anwendung nach den gemeinsamen Bestimmungen richten. So soll ein Mitgliedstaat einen Antrag als „unzulässig“ ablehnen können, wenn ein anderer Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags

¹² Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, KOM/2000/0578 endg.

zuständig ist oder ein anderes Land als sicherer Drittstaat angesehen wird. Ferner enthält der Vorschlag Präzisierungen, wann ein Mitgliedstaat einen Antrag als „offensichtlich unbegründet“ ablehnen kann.

Das Europäische Parlament forderte diesbezüglich in seiner Entschließung vom Oktober 2001, Asylbewerber und ihre Familienangehörigen während des Asylverfahrens menschenwürdig zu versorgen. Kommission und Rat sollten sicherstellen, dass die uneingeschränkte Anwendung der GFK gewährt sei und dass restriktive Vorschriften auf gerechtfertigte Fälle begrenzt würden. Notwendig sei eine umfassende Information der neu einreisenden Asylbewerber über das Asylverfahren und über ihre Rechte. In die Asylverfahren sollten sachkundige und unabhängige Dolmetscher einbezogen werden. Die gegenseitige Anerkennung von Asylentscheidungen zwischen den EU-Staaten müsse in negativen wie in positiven Fällen gewährleistet werden. Unverzichtbar sei darüber hinaus eine gemeinsame Rückführungspolitik für abgelehnte Asylbewerber. Grundsätzlich wurde eine enge Zusammenarbeit mit dem UNHCR und anderen Flüchtlingshilfsorganisationen verlangt.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßte die Kommissionsvorschläge, warnte aber vor einer Harmonisierung auf niedrigem Niveau. Er forderte ein gemeinsames Verfahren und einen einheitlichen Status sowie eine Prüfung des Asylantrages in dem Staat, in dem er gestellt wird.

Der Ausschuss der Regionen hingegen hielt die Diskussion über ein einheitliches Verfahren für verfrüht. Lokale und regionale Gebietskörperschaften sollten gemeinsam ein Netzwerk aufbauen, das die Beschäftigung von Asylbewerbern fördern solle. Dafür sei eine Einstufung der beruflichen Fähigkeiten der Asylbewerber erforderlich. Der Ausschuss betonte die Notwendigkeit einer stärkeren Zusammenarbeit von regionalen und lokalen Behörden mit den entsprechenden Institutionen in anderen Mitgliedstaaten.

3.2.5. Aufnahme von Asylbewerbern

Mit ihrem Richtlinienvorschlag über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern¹³ vom Mai 2001 wollte die Kommission Aufnahmebedingungen für Asylbewerber definieren, die diesen „im Normalfall ein menschenwürdiges Leben“ ermöglichen sollen. Ferner sollte die Effizienz der einzelstaatlichen Aufnahmestrukturen erhöht, die Sekundärmigration von Asylbewerbern eingedämmt und sichergestellt werden, dass Asylbewerber in allen Mitgliedstaaten vergleichbare Lebensbedingungen vorfinden.

Der Vorschlag präziserte insbesondere die Aufnahmebedingungen. Die Mitgliedstaaten sollen bei einer längeren Verfahrensdauer, die nicht dem Asyl-

¹³ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, KOM (2001) 181 endg.

bewerber zuzurechnen ist, diesem einen Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Berufsbildung gewähren. Bezüglich der materiellen Aufnahmebedingungen und der medizinischen Versorgung soll den Mitgliedstaaten ein Ermessensspielraum bleiben, allerdings unter Einhaltung des Grundsatzes, dass Asylbewerber jederzeit menschenwürdige Lebensbedingungen geboten werden müssen.

Die Kommission betonte, dass es sich auch bei diesen Vorschlägen um Mindestnormen handle und es den Mitgliedstaaten somit frei stehe, günstigere Bedingungen einzuführen oder beizubehalten. Die Mitgliedstaaten sollen verpflichtet werden, die Asylbewerber unmittelbar nach Antragstellung über ihre Rechte, Ansprüche und Pflichten zu informieren. Diese Informationen müssen dem Asylbewerber schriftlich und in einer ihm verständlichen Sprache vorgelegt werden. Zudem muss ihm ein Dokument ausgehändigt werden, das seinen Rechtsstatus bescheinigt. Nach sechs Monate soll er eine Arbeitserlaubnis erhalten.

Der Vorschlag enthält auch Bestimmungen, die den Missbrauch des Asylrechts verhindern sollen. Darüber hinaus sollen die Asylbewerber aufgefordert werden können, sich an den Kosten für die Aufnahme zu beteiligen. Die Mitgliedstaaten dürfen zudem die Versorgung einschränken, wenn die Umstände dies rechtfertigen. Dazu muss allerdings der betreffende Fall objektiv und unparteiisch geprüft werden.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss verlangte in seiner Stellungnahme vom November 2001, Asylbewerbern grundsätzlich Bewegungsfreiheit für das gesamte Staatsgebiet zu gewähren und keine Residenzpflicht zu verhängen. Nicht angemessen erschien dem Ausschuss die sechsmonatige Wartezeit für die berufliche Bildung, weil sich jede Ausbildung bei einer Rückkehr positiv auf die Herkunftsländer auswirke und weil die Bewerber einen besseren Zugang zum Arbeitsmarkt hätten, falls sie in dem EU-Staat bleiben würden. Die Unterbringung in Aufnahmezentren müsse auf das Notwendigste beschränkt werden und baldmöglichst durch andere Unterbringungsformen ersetzt werden. Unter Beteiligung des UNHCR, der einschlägigen NRO sowie der Sozialpartner sollte ein europäisches Kontrollsystem geschaffen werden um sicherzustellen, dass Asylbewerber in allen Mitgliedstaaten vergleichbare materielle Unterstützung erhalten. Die Leistungen für Asylbewerber sollten in Anlehnung an den Sozialhilfesatz festgelegt werden und eine medizinische Grundversorgung erhalten. Den besonderen Bedürfnissen von Kindern, allein stehenden Frauen, Folteropfern sowie von Behinderten sollte besondere Rechnung getragen werden.

Der Ausschuss der Regionen sprach sich hingegen in seiner Stellungnahme vom November 2001 gegen die freie Wahl des Wohnsitzes durch den Asylbewerber aus, da die Erfahrung gezeigt habe, dass Asylanträge zügiger behandelt werden können, wenn der Asylbewerber sich in der Nähe der Be-

hörde aufhält. Die Versorgung von gefolterten und misshandelten Personen sollte ausschließlich in Einrichtungen erfolgen, die über ein entsprechendes Fachpersonal verfügen.

ECRE begrüßte den Richtlinienvorschlag, verlangte aber, den Anwendungsbereich auf alle Flüchtlinge auszuweiten. Ihnen sollte grundsätzlich Bewegungsfreiheit zugestanden werden. Nach sechs Monaten sollte die Unterbringung in normalen Wohnungen erfolgen und den Asylbewerbern eine Arbeitserlaubnis und Zugang zu beruflicher Bildung erteilt werden. Sozialhilfe sollte grundsätzlich in Geldform gezahlt werden, und zwar in Höhe des Minimums der Sozialhilfeleistungen, die EU-Bürgern zustehen. Asylbewerber sollten während ihres Verfahrens einen Anspruch auf medizinische und psychologische Grundversorgung haben.

3.2.6. Weiterentwicklung des Dubliner Abkommens

Wie im Amsterdamer Vertrag vorgesehen legte die Kommission im Juli 2001 einen Vorschlag für eine Verordnung zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats vor.¹⁴ In diesem Vorschlag wurden die juristischen und praktischen Schwierigkeiten berücksichtigt, die sich bei der Anwendung des 1990 geschlossenen Dubliner Übereinkommens ergeben hatten.¹⁵

Der Ausarbeitung dieses Vorschlags ging eine umfassende Debatte voraus, in die auch zahlreiche NRO eingebunden waren. Es wurden mehrere Optionen geprüft, die als Ersatz für das im Dubliner Übereinkommen festgelegte Verfahren in Frage kommen könnten. Die Schlussfolgerung der Kommission lautete, dass die glaubwürdigste Alternative zum derzeitigen Verfahren darin bestehe, die Zuständigkeit ausschließlich vom Ort der Antragstellung abhängig zu machen. Dazu sei eine Harmonisierung in anderen Bereichen wie dem Asylverfahren, den Aufnahmebedingungen, der Auslegung des Flüchtlingsbegriffs und des subsidiären Schutzes erforderlich.

Wie schon das Dubliner Abkommen zielt der Kommissionsvorschlag darauf ab, demjenigen Mitgliedstaat die Zuständigkeit für das Verfahren zu übertragen, der bei der Einreise oder dem Aufenthalt des Asylbewerbers die wichtigste Rolle gespielt hat. Der Vorschlag enthält u.a. Bestimmungen zur Beschleunigung der Bestimmung des zuständigen Staates, zur Erhöhung der Effizienz des Systems und zur Wahrung der Einheit der Familie.

¹⁴ Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat, KOM (2001) 447 endg.

¹⁵ Vgl. SEK (2000) 522 endg. vom 21.3.2000, SEK (2001) 756 vom 13.6.2001.

3.2.7. Anerkennung von Flüchtlingen

Am 12. September 2001 veröffentlichte die Kommission einen Richtlinien-vorschlag über Mindestnormen für die Anerkennung als Flüchtlinge und den Status von Drittstaatsangehörigen.¹⁶ Damit sollte sicher gestellt werden, dass in allen Mitgliedstaaten ein Mindestmaß an Schutz zur Verfügung steht, und dass Unterschiede zwischen den nationalen Rechtsvorschriften und Praktiken abgebaut werden. Es werden Regeln aufgestellt, welche Personen die Flüchtlingseigenschaft und welche einen subsidiären Schutz erhalten können sowie welche Rechte und Vergünstigungen ihnen jeweils zugestanden werden sollen. Die subsidiären Schutzmaßnahmen sind als Ergänzung zur GFK gedacht und sollen das bestehende Schutzsystem nicht untergraben, sondern ergänzen.

Auch wenn für Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutz grundsätzlich gleiche Rechte und Vergünstigungen vorgesehen sind, sollen wegen des Vorrangs der GFK und der grundsätzlichen Befristung des subsidiären Schutzes doch Unterschiede möglich sein. So soll beim subsidiären Schutz der Anspruch etwa auf Beschäftigungs- und Integrationsprogramme sowie einen längerfristigen Aufenthaltstitel erst nach einer gewissen Zeit entstehen.

Der Vorschlag enthält zudem Regeln für die Bewertung der Furcht des Antragstellers vor Verfolgung, des vor Ort entstehenden Bedarfs an internationalem Schutz sowie der Alternative des internen Schutzes. Dabei ist die Kommission der Auffassung, dass Verfolgung auch durch nichtstaatliche Kräfte erfolgen kann, und zwar in den Fällen, in denen ein Staat unfähig oder unwillig ist, wirksamen Schutz zu bieten. Wenn der Teil des Landes, aus dem der Antragsteller stammt, als sicher gilt, oder wenn ein „staatsähnliches Gremium“ (wie in Gebieten, die unter UN-Verwaltung stehen) als Schutzgarant angesehen werden kann, soll der Antragsteller keinen Anspruch auf internationalen Schutz haben.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss forderte, unabhängig von der Art des Verfahrens und der jeweiligen Phase, kompetente und unparteiische Dolmetscher sowie kostenlose Rechtsbeistände hinzuziehen zu können. Asylbewerber, die Folter, Vergewaltigung oder anderen Formen der Misshandlung ausgesetzt waren, sollen als Personen in besonders schwieriger Lage eingestuft werden, die Anspruch auf besondere Betreuung haben. Des Weiteren müsse festgeschrieben werden, dass ein Asylbewerber nicht allein deshalb in Gewahrsam genommen werden kann, weil er einen Asylantrag gestellt hat.

¹⁶ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, KOM (2001) 510 endg.

Das Europäische Parlament verlangte in seiner Entschließung vom September 2001, den Mitgliedstaaten lediglich für untergeordnete Aspekte des Asylverfahrens Handlungsspielräume zuzugestehen, weil sonst aufgrund der Uneinheitlichkeit der Asylverfahren sekundäre Flüchtlingswanderungen zu befürchten seien. Das Parlament bemängelt, dass der Richtlinienvorschlag keine Aufstellungen über sichere Herkunfts- bzw. Drittländer enthalte und dafür auch keine verbindlichen Kriterien festlege.

3.2.8. Ergänzende und flankierende asylpolitische Maßnahmen

Auf Flüchtlinge wurde auch in den Richtlinienvorschlägen zur Familienzusammenführung¹⁷, zum langfristigen Aufenthalt¹⁸ und zum kurzfristigen Aufenthalt¹⁹ Bezug genommen. Als wichtige flankierende Maßnahme neben dem schon verabschiedeten Europäischen Flüchtlingsfonds schlug die Kommission ein Aktionsprogramm für Verwaltungszusammenarbeit in den Bereichen Außengrenzen, Visa, Asyl und Einwanderung (ARGO) vor.²⁰ Mit diesem Programm soll die engere Zusammenarbeit der Behörden der Mitgliedstaaten gefördert werden. Die im Rahmen von ARGO geförderten Maßnahmen (Ausbildung, Personalaustausch, Entwicklung optimaler Verfahrensweisen, Untersuchungen usw.) sollen die Durchführung der einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen unterstützen. Der Schwerpunkt soll auf der Intensivierung des elektronischen Datenaustausches und der Entwicklung einer Kooperationskultur zwischen den Mitgliedstaaten liegen.

Im Zusammenhang mit der sicherheitspolitischen Diskussion nach dem September 2001 merkte die Kommission bezüglich des Zugangs zu Asylverfahren an, dass es unabhängig von dem gewählten Vorgehen zu verhindern gelte, dass Flüchtlinge und Asylsuchende Leidtragende der Terrorangriffe und ihrer Konsequenzen werden. Ein automatischer Ausschluss von der Prüfung des Asylantrags würde, auch im Fall mutmaßlicher Straftäter, gegen die GFK verstoßen. Andererseits müsse in jedem Fall verhindert werden, dass Terroristen sich den Flüchtlingsschutz zunutze machen. Die Mitgliedstaaten seien aber ohnehin verpflichtet, die Ausschlussklauseln der GFK streng an-

¹⁷ Siehe Fn. 6.

¹⁸ Siehe Fn. 5.

¹⁹ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend die Voraussetzungen, unter denen Drittstaatsangehörige im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten während höchstens drei Monaten Reisefreiheit genießen, und die Einführung einer besonderen Reise-genehmigung unter Festlegung der Voraussetzungen, unter denen Drittstaatsangehörige einreisen dürfen, um sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten während höchstens sechs Monaten frei zu bewegen, KOM (2001) 388 endg.

²⁰ Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über ein Aktionsprogramm für Verwaltungszusammenarbeit in den Bereichen Außengrenzen, Visa, Asyl und Einwanderung (ARGO), KOM (2001) 567 endg.

zuwenden, um diese Art von Missbrauch zu bekämpfen. Da der Ausschluss von der Flüchtlingseigenschaft allerdings Lebensgefahr für die betreffende Person bedeuten kann, sollten solche Entscheidungen innerhalb des Asylverfahrens von einer Behörde getroffen werden, die über einschlägige Erfahrung verfügt.

Bezüglich der Auslieferung und des Schutzes vor Zurückweisung wies die Kommission darauf hin, dass jeder Staat, der eine Person vom Flüchtlingsstatus ausgeschlossen hat (und falls ein entsprechender Rechtsbehelf gegen diese Entscheidung abgelehnt wurde), dazu verpflichtet sei, diese Person entweder zu überstellen oder zu verfolgen. Bestehe keine Möglichkeit, den Betroffenen vor Gericht zu stellen, so sei die Person grundsätzlich an das Herkunftsland, einen anderen Mitgliedstaat oder einen anderen Drittstaat auszuliefern, sofern die rechtlichen und praktischen Möglichkeiten gegeben seien. Der Auslieferung könnten allerdings rechtliche Hindernisse entgegenstehen. Der Schutz vor Zurückweisung, der in Rechtsinstrumenten über Menschenrechte vorgesehen ist, sei seiner Natur nach absolut, lasse also keine Ausnahmen zu. Dessen ungeachtet müsse die Auslieferung dann als rechtmäßig gelten, wenn mit der Regierung, die die Person vor Gericht zu stellen beabsichtigt, eine Verständigung über die Frage eines möglichen Verstoßes gegen Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention erzielt wurde.

3.2.9. Reaktionen auf die asylpolitischen Vorschläge

Die von der Kommission erarbeiteten Vorschläge zur europäischen Asylpolitik werden derzeit im Rat und den anderen europäischen Institutionen diskutiert. Das Parlament bewertete die Vorschläge in seiner Stellungnahme vom Oktober 2001 grundsätzlich positiv und sprach sich ausdrücklich für ein hohes Schutzniveau sowie für eine verbesserte und einheitliche Prüfung der Situation in den Herkunfts- und den Transitländern aus. Auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss nahm im Juli 2001 eine befürwortende Bewertung vor, verlangte aber gleichzeitig einige Konkretisierungen, etwa bezüglich der Verwendung des Begriffs „sichere Länder“ und der Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle. Er sprach sich für einen Beitritt der EU zur GFK sowie für einen einheitlichen Status für GFK-Flüchtlinge und subsidiären Schutz genießende Personen aus. Der Ausschuss der Regionen wies in seiner Stellungnahme vom September 2001 darauf hin, dass die Diskussion über die zentrale Anlaufstelle für Asylbewerber verfrüht sei, solange der subsidiäre Schutz noch nicht harmonisiert sei. Zudem äußerte er Zweifel am Sinn von Wiedereingliederungsmaßnahmen und verlangte, dass zur Umsetzung der Asylpolitik künftig eine echte Zusammenarbeit mit den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften etabliert wird.

Im November 2001 übermittelte der UNHCR eine positive Bewertung der Vorschläge. Er befürwortete ein einheitliches Verfahren bzw. eine zentrale Anlaufstelle, wobei allerdings bei der Prüfung des Schutzbedarfs die Vorschriften der GFK an erster Stelle stehen müssten. Entscheidend sei der Zugang zum Hoheitsgebiet. Die Kriterien des Dubliner Übereinkommens sollten aufgegeben werden, stattdessen sollte der Antrag in dem Mitgliedstaat geprüft werden, in dem er gestellt wurde. Die Diskussion über die Wiedereingliederung bewertet der UNHCR positiv, allerdings weist die Organisation darauf hin, dass die entsprechenden Maßnahmen nicht das Asylrecht in der EU ersetzen dürften. Auch ECRE begrüßte in seiner Stellungnahme vom Juni 2001 die von der Kommission festgelegten Grundsätze. Er befürchtete jedoch, dass die vom Rat beschlossenen Maßnahmen stärker der Abschreckung als dem Schutz von Flüchtlingen dienen könnten. Er befürwortete ebenfalls das einheitliche Verfahren und den einheitlichen Status für Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutz.

3.3. Irreguläre Einwanderung

Um den Missbrauch des Asylrechts zu reduzieren, haben viele Mitgliedstaaten bereits in den neunziger Jahren den Zugang zu den Asylverfahren erschwert. Dies hat die Zahl der Asylsuchenden erheblich verringert, allerdings auch zu einer Zunahme der irregulären Einwanderung geführt, was wiederum eine Verschärfung der Kontrollen nach sich gezogen hat. Die Spirale dreht sich weiter: Immer mehr irreguläre Migranten nehmen die Hilfe professioneller Schleuser in Anspruch, und es sind Netzwerke entstanden, die der transnationalen organisierten Kriminalität zuzurechnen sind. Der Missbrauch von Asylverfahren zu Einwanderungszwecken hat in den meisten Aufnahmeländern zur Folge, dass die Unterstützung der Bevölkerung für die Asylgewährung abnimmt. Zudem rücken auch Arbeitsverbote und die Inhaftierung abgelehnter Asylbewerber diese Menschen in der Wahrnehmung der Einheimischen in die Nähe von Kriminellen.

Der Umgang mit irregulären Einwanderern in den Mitgliedstaaten ist jedoch durchaus unterschiedlich: Zwar haben alle Staaten auf die Zunahme der irregulären Einwanderung mit schärferen Grenzkontrollen und stärkerer Überwachung im Inland reagiert.²¹ In einigen Ländern werden irreguläre Einwanderer aber zumindest geduldet, weil sie einen ökonomischen Beitrag leisten, auf den aus Rentabilitätsgründen viele Arbeitgeber und aus Standort-

²¹ Vgl. hierzu auch Steffen Angenendt / Imke Kruse, Irreguläre Wanderungen und internationale Politik, in: *Wie illegal kann ein Mensch sein?*, hg. von Matthias Blum / Andreas Hölscher / Rainer Kampling, Opladen 2002, S. 11–24.

erwägungen auch viele Politiker nicht verzichten wollen. Daher werden hier in unregelmäßigem Abstand Legalisierungsaktionen durchgeführt.

Die Verhinderung von irregulärer Migration ist aber nicht nur für die EU-Staaten wichtig, weil ein Versagen bei der Grenzkontrolle Zweifel an der staatlichen Handlungsfähigkeit weckt. Sie ist auch für den Erhalt des internationalen Systems des Flüchtlingsschutzes notwendig. Wenn die Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten den Eindruck gewänne, die Regierung könne die Einwanderung nicht mehr kontrollieren, könnte sich eine Abwehrhaltung gegenüber allen Formen von Einwanderung, auch gegenüber Flüchtlingen, verbreiten. Damit verlören alle Versuche, eine geregelte Einwanderung von gesellschaftlich und wirtschaftlich benötigten Migranten und die Gewährung von Schutz für politisch Verfolgte zu ermöglichen, ihre Legitimität. Im Amsterdamer Vertrag wurde daher die Bekämpfung der irregulären Einwanderung ausdrücklich als Bereich benannt, der innerhalb der Übergangsfrist zu regeln ist.²²

Im November 2001 legte die Kommission eine Mitteilung über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der irregulären Einwanderung vor.²³ Sie schlug eine Überprüfung der gemeinsamen Standards für die Visumerteilung und für Grenzkontrollen vor. Außerdem soll die Verwaltungszusammenarbeit durch ein größeres Netz von Verbindungsbeamten und durch gemeinsame Grenzpatrouillen intensiviert werden. Die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten sollen eine technische Unterstützungseinheit erhalten, die bei der Sammlung und Auswertung von Informationen behilflich sein kann. Zur Verbesserung der statistischen Grundlagen migrationspolitischer Entscheidungen regte sie die Einrichtung einer Europäischen Beobachtungsstelle für Wanderungsbewegungen an.

Zudem verlangte die Kommission eine harte Bestrafung des Menschen-smuggels. Die Attraktivität irregulärer Erwerbstätigkeit müsse verringert und die polizeiliche Zusammenarbeit durch eine Aufwertung von Europol verstärkt werden. Ebenso müsse die Rückführungspolitik der Gemeinschaft weiter entwickelt werden, und es soll geprüft werden, ob ein Europäisches Visa-Identifizierungssystem eingeführt werden kann, das einen Informationsaustausch über erteilte Visa ermöglichen würde.

Der Europäische Rat von Laeken vom Dezember 2001 forderte den Rat auf, einen Aktionsplan zur illegalen Einwanderung und zum Menschenhandel

²² Zum Überblick über die zwischenstaatlichen Aktivitäten in der EU zur Bekämpfung des Schlepperwesens vgl. John Morrison / Beth Crosland, *The Trafficking and Smuggling of Refugees: The End Game of European Asylum Policy? New Issues in Refugee research*, Genf 2001, (= UNHCR Working Paper Nr. 39), S. 11–13 (verfügbar unter: www.unhcr.ch/evaluate/reports/traffick.pdf).

²³ KOM (2001) 672 endg.

zu entwickeln. Im Juni 2001 war bereits eine Richtlinie über die gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen beschlossen worden. Diese sieht vor, dass die Entscheidung eines Mitgliedstaates in einem anderen EU-Staat vollstreckt werden kann, ohne dass dieser nochmals entscheiden muss.²⁴ Im Februar 2002 legte der Rat einen entsprechenden Aktionsplan vor. Im April 2002 veröffentlichte die Kommission schließlich ein Grünbuch zur Rückkehrpolitik, das auf diesen Vorschlägen beruhte.²⁵

Im Mai 2002 ergänzte die Kommission ihre Vorschläge durch den Vorschlag eines integrierten Grenzschutzes an den EU-Außengrenzen, der in die Einrichtung eines Europäischen Grenzschutzkorps münden soll. Schwerpunkt sollen die Vertiefung der gemeinsamen Rechtsvorschriften,²⁶ die Schaffung eines gemeinsamen Mechanismus für die operative Abstimmung und Zusammenarbeit, eine gemeinsame integrierte Risikobewertung sowie die Ausbildung und interoperative Ausstattung „europäisch“ geschulten Grenzschutzpersonals sein.

3.4. Integration von Drittstaatsangehörigen

Zur Integrationspolitik hatte die Kommission in ihrer Mitteilung über die Migrationspolitik²⁷ festgestellt, es sei von grundlegender Bedeutung, dass sich die Mitgliedstaaten zu aufnahmebereiten Gesellschaften entwickelten und anerkennen würden, dass Integration ein zweiseitiger Prozess sei, der sowohl von den Einwanderern als auch von der Aufnahmegesellschaft Anpassung verlange. Die EU sei ihrem Wesen nach eine pluralistische Gesellschaft, die ihren Reichtum aus einer Vielzahl von kulturellen und sozialen Traditionen beziehe und sich künftig noch stärker in diesem Sinne entwickeln werde. Deshalb sei die Achtung kultureller und gesellschaftlicher Unterschiede, aber auch der gemeinsamen Prinzipien und Werte geboten, insbesondere die Achtung der Menschenrechte, der Menschenwürde und des Pluralismus. Wenn für gleiche Lebensbedingungen Sorge getragen und den Einwanderern bürgerliche und politische Rechte gewährt würden, ergäben sich daraus Pflichten, was wiederum der Integration zugute komme. So könnte eine Zivilbürgerschaft für Drittstaatler entwickelt werden, die einen Grundbestand an gemeinsamen Rechten und Pflichten enthält, wofür die Grundrechtscharta als Orientierungspunkt dienen könne. Die Aussicht auf eine solche Zivilbürgerschaft könne für viele Einwanderer eine Gewähr für gesell-

²⁴ ABl. L 149 vom 2.6.2001, S. 34.

²⁵ KOM (2002) 175 endg.

²⁶ Insbesondere soll eine Neufassung des Gemeinsamen Handbuchs für die Außengrenzen erstellt und ein elektronisch konsultierbarer Leitfaden für die Grenzschutzbeamten erarbeitet werden.

²⁷ Vgl. hierzu auch KOM (2000) 757 endg., S. 18 ff.

schaftliche Integration und einen ersten Schritt zur Einbürgerung in dem betreffenden Mitgliedstaat darstellen.

Auch wenn Integration ein langfristiger Prozess sei, müssten integrationsfördernde Maßnahmen möglichst früh einsetzen. Für alle neuen Migranten sollten individuelle Integrationsmaßnahmen ausgearbeitet werden, die u.a. Sprachkurse sowie Informationen über politische und gesellschaftliche Strukturen umfassen müssten. Den Integrationsmaßnahmen sollte ein horizontaler Ansatz zugrunde liegen, da Integration durch Zusammenarbeit auf der lokalen Ebene stattfinde, insbesondere zwischen regionalen und kommunalen Behörden, dem Bildungs- und Gesundheitswesen, den sozialen Einrichtungen, der Polizei, den Medien, den Sozialpartnern, den Nichtregierungsorganisationen sowie den Einwanderern und ihren Verbänden. Die EU könnte dazu durch die Förderung des Informationsaustauschs und durch die Erstellung von Leitlinien oder gemeinsamen Standards für integrationsfördernde Maßnahmen einen Beitrag leisten.

Im Amsterdamer Vertrag war bezüglich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen festgeschrieben worden, dass die Union auch Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ergreifen muss. Zu diesem Aspekt hatte der Rat bereits 1996 eine Gemeinsame Maßnahme beschlossen,²⁸ mit der verhindert werden sollte, dass Täter strafrechtliche Unterschiede in den Mitgliedstaaten nutzen, um sich einer Strafverfolgung oder der Urteilstvollstreckung zu entziehen.

Im November 1999 legte die Kommission Vorschläge zur Bekämpfung von Diskriminierungen vor, deren erstes Element, eine Richtlinie zum Gleichbehandlungsgrundsatz²⁹, im Juni 2000 vom Rat angenommen wurde. Im Oktober 2000 wurde im Rat über das zweite Element, ein Aktionsprogramm zur Bekämpfung der Diskriminierung³⁰, Einigung erzielt. Das Programm läuft bis 2007 und ist mit einem Budget von 100 Mio. Euro ausgestattet. Damit sollen u.a. Diskriminierungen in den Mitgliedstaaten untersucht und die Entwicklung von Antidiskriminierungsmaßnahmen unterstützt werden. Als drittes Element wurde eine Rahmenrichtlinie über Diskriminierung

²⁸ Gemeinsame Maßnahme 96/443/JI vom 15. Juli 1996 – vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen – betreffend die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

²⁹ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. C 116 E/12, 26.4.2000.

³⁰ Beschluss des Rates vom 27. November 2000 über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen (2001–2006) (2000/750/EG), ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 23–28.

in Beschäftigung und Beruf³¹ vorgeschlagen. In Tampere unterstrich der Europäische Rat nochmals die Bedeutung der Integration von Drittstaatlern. Würden hierfür keine Mittel bereitgestellt, seien auf längere Sicht eine weitere soziale Ausgrenzung und steigende Kriminalität zu erwarten.

Im Februar 2002 verabschiedete die Kommission einen Vorschlag für eine Ratsverordnung, der die Diskriminierung von Drittstaatlern in Bezug auf ihre soziale Sicherheit beseitigen soll. Dieser Vorschlag hatte ein doppeltes Ziel: Einerseits sollte er zur Integration von Drittstaatlern beitragen, indem diesen Rechte und Pflichten zugeschrieben werden, die mit denen von EU-Bürgern vergleichbar sind. Andererseits sollte die Mobilität der Drittstaatler gefördert werden, indem denjenigen, die legal in einem Mitgliedstaat wohnen und legal in einen anderen Mitgliedstaat abwandern wollen, Gleichbehandlung zugesichert wird. Dieser Verordnungsvorschlag könnte sich auf die soziale und rechtliche Lage von 13 Millionen legal in der EU ansässigen Drittstaatlern auswirken.

Asylbewerber sollen auch von der Gemeinschaftsinitiative „Equal“³² profitieren, die aus dem Europäischen Sozialfonds kofinanziert wird. Damit sollen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt bekämpft werden. Die Mitgliedstaaten haben für den Zeitraum von 2000 bis 2006 in ihren nationalen Plänen etwa 125 Millionen Euro für Asylbewerber bereit gestellt, was etwa 4 Prozent der gesamten „Equal“-Mittel ausmacht. U.a. sollen dadurch Sprachkenntnisse verbessert, schulische Abschlüsse gefördert und Kompetenzen zur Existenzgründung im Heimatland vermittelt werden.

4. Perspektiven der europäischen Migrations- und Asylpolitik

Die vertraglich vereinbarte Vergemeinschaftung der europäischen Migrations- und Asylpolitik wird durch unterschiedliche nationale Erfahrungen, Problemlagen und politisch-institutionelle Strukturen erschwert. Trotzdem hat es die Europäische Kommission vermocht, zahlreiche Vorschläge zur Gestaltung dieses Politikfeldes vorzulegen, die insgesamt die Konturen einer umfassenden, sachlich angemessenen und durchaus liberalen Politik erkennen lassen. Welche Realisierungschancen diese Vorschläge haben, ist schwer zu beurteilen, da sich nicht prognostizieren lässt, wie sich die Mitgliedstaaten einerseits im Spannungsfeld zwischen sachlich gebotener Zusammenarbeit und dem Festhalten an nationaler Souveränität sowie andererseits bei ihrem Versuch, die Ausnutzung ungelöster migrations- und asylpolitischer Prob-

³¹ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, KOM (1999) 565 endg.

³² Siehe: www.equal-d.de.

leme durch extremistische und populistische politische Kräfte zu verhindern, im Einzelnen entscheiden werden. Es ist aber zu hoffen, dass die im Vorfeld des Gipfels von Sevilla im Juni 2002 sichtbare Beschränkung auf restriktive Aspekte, insbesondere auf die Verhinderung irregulärer Zuwanderung, nicht zur vorherrschenden Politik wird, da dies nicht zur Bekämpfung von Wanderungsursachen beitragen würde. Die Kommission hat aufgezeigt, wie das Bedürfnis nach Sicherheit mit demografischen und wirtschaftlichen Anforderungen sowie humanitären Verpflichtungen in Einklang gebracht werden kann. Der Prüfstein wird sein, wie sich die Mitgliedstaaten verhalten werden, wenn die im Amsterdamer Vertrag festgelegten Übergangsfristen ablaufen und für viele migrations- und asylpolitische Fragen der Übergang zu mehrheitlichen Entscheidungsverfahren (einstimmig) beschlossen werden muss.

In sachlicher Hinsicht gibt es keine Alternative zu einer intensivierten Zusammenarbeit. Es ist offensichtlich, dass die Zuwanderung in die EU bzw. die europäischen Staaten künftig weiter zunehmen wird, ebenso wie der Bedarf an Zuwanderern steigen wird, wenn die europäischen Staaten weiterhin Wohlstand und Prosperität sichern wollen. Die Bürger werden sich zwangsläufig auf mehr Zuwanderung und eine größere ethnische Heterogenität ihrer Gesellschaften einstellen müssen. Eine problemangemessene und realistische europäische Migrationspolitik muss den künftigen Zuwanderungsbedarf antizipieren, die Zuwanderung sozialverträglich gestalten, die Verpflichtungen des humanitären Völkerrechts und die weltpolitische Einbettung der europäischen Staaten berücksichtigen sowie einen Beitrag zur Bekämpfung der Ursachen von erzwungenen Wanderungen leisten. Hierauf müssen auch die humanitäre Hilfe und die Entwicklungshilfe der EU stärker ausgerichtet werden. Die Mitgliedstaaten müssen ihrerseits größeren Wert auf die Weiterentwicklung des internationalen Flüchtlingsschutzes und die finanzielle, infrastrukturelle und personelle Arbeitsfähigkeit der damit befassten internationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen legen.